SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 10:10).

–Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes).

«1) La Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) comunica que han llegado a un acuerdo consensuado con la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC) y la Cámara Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito por Capitalización (CUCCAC) en relación al proyecto de ley por el que se establece un marco general para las cooperativas de consumo. A tal fin solicitan una audiencia con la Comisión en la que estarán representadas las tres instituciones».

–Con respecto a este primer tema, estamos esperando algunas de las propuestas de las cooperativas. Esto fue desglosado en la Rendición de Cuentas pasada. Si los señores senadores están de acuerdo, el jueves que viene podríamos invitar a las cooperativas –ahora que llegaron a un consenso– para escucharlas y luego tratar de avanzar en el proyecto de ley.

Continuamos con la lectura de los asuntos entrados.

«2) Invitación de la Federación Rural a la celebración de su 100º Congreso Anual que se realizará el día 27 de mayo del corriente en el Local Quebracho de la Asociación Fomento Rural de Lascano, Rocha».

–Ya fue repartido.

«3) Solicitud de audiencia de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia a fin de ser recibidos junto con una delegación de Naciones Unidas a efectos de presentar las conclusiones y recomendaciones del examen de que fueran objeto».

–En relación con este punto, informo que la delegación de Naciones Unidas va a estar el lunes 15 y el martes 16 en Uruguay. El martes 16 hay Asamblea General a las 14 horas para realizarle un homenaje a Atchugarry. Si los señores senadores están de acuerdo, podemos hacer una reunión informal de la Comisión el lunes 15, después del mediodía, por cortesía para recibir a la delegación.

(Dialogados).

–En principio, el lunes 15 de mayo a las 13 horas haríamos una reunión no formal de la Comisión para recibir a la delegación de Naciones Unidas y a los integrantes de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

Hoy vamos a recibir a representantes del Ministerio de Economía y Finanzas para que nos den su opinión sobre los dos proyectos de ley que tenemos en consideración, es decir, el relativo a las sociedades anónimas con participación accionaria de los entes industriales y comerciales del Estado y el que tiene que ver con las competencias de los entes autónomos y servicios descentralizados. Sobre estos temas recibimos la semana pasada a integrantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Si no hay planteamientos previos, haremos entrar a la delegación.

(Ingresa a sala la delegación del Ministerio de Economía y Finanzas).

–Es un gusto para nosotros recibir a la delegación del Ministerio de Economía y Finanzas integrada por el subsecretario, contador Pablo Ferreri; el director de la Asesoría Macroeconómica y Financiera, economista Andrés Masoller, y el doctor Marcos Álvarez.

La convocatoria de esta comisión tiene que ver con dos proyectos de ley que, si bien no son similares, abordan la misma temática. Uno de ellos tiene que ver con las sociedades anónimas con participación accionaria de los entes industriales y comerciales del Estado –proyecto de ley presentado por nosotros– y, el otro tiene que ver con las competencias de los entes autónomos y servicios descentralizados, es una modificación legal de un artículo presentado por la bancada del Frente Amplio.

En la sesión pasada recibimos a representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto –cuya versión taquigráfica fue enviada a los invitados– a efectos de tratar el tema. Para seguir avanzando, la comisión dispuso que era necesario conocer la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas.

Tiene la palabra el señor subsecretario de Economía y Finanzas, contador Ferreri.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Muy buenos días. Es un placer estar aquí para comentar esos proyectos de ley. Seremos muy breves porque nuestra opinión es, en líneas generales, la misma del Poder Ejecutivo, brindada ya por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En aras de economizar el tiempo –es lo que tratamos de hacer en todos los aspectos– podríamos comenzar diciendo que compartimos la presentación realizada por los integrantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. De todas formas, haremos algunos comentarios puntuales sobre ambos proyectos y uno más general que vendría a ser una reflexión que va más allá de lo que se plantea aquí y tiene que ver con los aspectos de control.

En algunos casos, se plantean formas de control que responden a mecanismos que se han ido generando por parte de las empresas públicas para que sean más rápidas en algunas acciones, porque el derecho público las hace ser más lentas y, por lo tanto, se crean sociedades anónimas en el ámbito del derecho privado. A veces tomamos la decisión –a través de distintas expresiones– de controlar lo que se hace en el derecho privado porque el derecho público es un poco más lento. Quizás en algún momento –simplemente, dejo esto como una reflexión– habría que pensar cómo el derecho público podría generar mecanismos más ágiles y eficientes sin perder los controles. De lo contrario, estamos atacando determinados síntomas pero no la enfermad. Si bien eso es algo de más largo aliento, dejamos planteada la reflexión para que sea considerada en otra instancia.

Con respecto al tema que nos convoca hoy, se nos han enviado dos proyectos de ley. Uno de ellos posee un artículo único y fue entregado por la bancada del Frente Amplio. En principio, nos parece adecuado permitir que aspectos vinculados a la innovación y a la investigación puedan ser desarrollados por las empresas públicas y, por lo tanto, la modificación que se propone, en líneas generales, nos parece adecuada y correcta. Independientemente de ello, queremos realizar dos apreciaciones puntuales.

La primera de ellas tiene que ver con algo que nos parece un poco restrictivo de más; me refiero a la frase final del artículo que se propone modificar, que dice: «En caso de desarrollar proyectos de investigación, deberán celebrar convenios con instituciones y organismos especializados en la materia». Entendemos que, muchas veces, las empresas públicas pueden llevar adelante, ellas solas, proyectos de investigación o de innovación y, por lo tanto, pensamos que el texto debería decir «podrán».

Por otro lado, en la propia exposición de motivos se hacía referencia a la creación de la ANII y a todos los temas vinculados a la innovación e investigación y quizás este también podría ser un tema a reflexionar –traemos el planteo pero no la solución– en cuanto a que estas actividades que se está

planteando que puedan desarrollar las empresas públicas –con lo que estamos de acuerdo– cuenten, por decirlo de alguna manera, con el visto bueno, con el *okey* de la ANII, para tener una guía rectora en materia de política de innovación e investigación, más allá de las cuestiones específicas de cada empresa pública. Estamos hablando de tener un dictamen favorable –por decirlo de alguna manera– de la ANII con respecto a los proyectos que se quiera llevar adelante en esta materia.

Estos son los comentarios puntuales que queríamos realizar, más allá de lo ya expresado por el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con respecto a este proyecto de ley.

Respecto a la otra iniciativa, presentada por el señor presidente de esta comisión, también tenemos algunos comentarios puntuales para hacer, ya que entendemos que las observaciones generales ya fueron realizadas por los representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Antes de comentar los artículos debemos decir que creemos que, en general, hay conceptos compartibles, por ejemplo, los aspectos vinculados a que las empresas tengan buenas prácticas y que estas sean medibles u objetivas. En eso se trabaja, como bien explicaba el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Además de la presentación de presupuestos, se establecen compromisos de gestión para las empresas públicas. Esos compromisos van acompañados con metas cuantificables y, por lo tanto, también tienen que ver, obviamente, con buenas prácticas para poder cumplir con ellos.

En líneas generales, nos parece correcto el espíritu de este proyecto de ley, más allá de la duda de si esto debe ser establecido en una ley o no; reitero que compartimos el espíritu de lo que allí se plantea.

En cuanto al articulado, señalamos que tiene que ver con cuestiones de control a esa suerte de patología que el tema tiene detrás por lo que, quizás, haya algún aspecto a revisar en los mecanismos del derecho público. No obstante, vemos que en los artículos 2 y 3 se establecen cuestiones de control y se determina que es el Poder Ejecutivo el que debe realizarlo. Entendemos que, en todo caso, lo más razonable es que estos controles los haga el Tribunal de Cuentas de la república, más que el Poder Ejecutivo en su conjunto.

Respecto del artículo 10, vinculado a la apertura del capital accionario mediante la suscripción pública, entendemos que eso tiene que ver con la casuística y especificidad de cada empresa. Leímos la versión taquigráfica de la reunión pasada y advertimos que en esa ocasión se aclaró que se estaba hablando de un porcentaje minoritario de lo que debe suscribirse, y ese es el espíritu del proyecto de ley. Igualmente nos parece que debería ser una facultad, un «podrán», y no una obligación taxativa como está establecido en este artículo.

Ha habido algunas experiencias exitosas, que también se mencionaron en la reunión pasada, por ejemplo, en lo que tiene que ver con alguna emisión que realizó UTE. Esto puede generar dinamismo en el mercado de valores, canales de ahorro para sectores de la población que, en general, no cuentan con mecanismos de micro ahorro. Reitero que la experiencia de UTE mostró que eso era posible y hubo gente que accedió a bonos pequeños que les permitió ahorrar. Pero entendemos que, en todo caso, debería ser una facultad y no una obligación.

Estos son los breves comentarios que tenemos para hacer teniendo en cuenta que compartimos lo manifestado por el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con respecto al proyecto presentado por el Frente Amplio, quedó claro que hay voluntad de acompañarlo, incorporando el «podrán» y algunas sugerencias adicionales de redacción, que mejoran el proyecto y fueron hechas por el director de la OPP en la sesión pasada.

En cuanto al proyecto que presentamos nosotros, obviamente, hay aspectos que son aspiracionales, programáticos. En lo personal, dudamos mucho si debíamos expresarlo o no en el

proyecto de ley. Lo que sucede es que hemos visto tantas cosas que están establecidas en una ley cuando no deberían estarlo que, en este caso, me parecía que lo que abunda no daña; es más, daba una orientación a las empresas públicas fijando un piso legal. Era un código o un catálogo de buenas prácticas con un piso que, obviamente, es controlado por la OPP. El piso, en este caso, es el mismo que el Banco Central del Uruguay les exige a aquellas empresas que emiten instrumentos de oferta pública. No solo se las obliga por ley, sino que por más que haya voluntad para exigirlo de parte del Poder Ejecutivo, el Banco Central del Uruguay pone un piso.

Quiero referirme al artículo 1º que, particularmente, es un tema que tiene que ver con el Ministerio de Economía y Finanzas.

Obviamente, el director de la OPP aclaró, y con razón, que si bien esta oficina tiene rango ministerial, es una unidad ejecutora de la Presidencia de la República. Quiere decir que las resoluciones que generan actos administrativos en el Poder Ejecutivo, son las del presidente firmando con los ministros. En este caso, el ministerio principal, no el único, que hablita a la aprobación del artículo 1º es el Ministerio de Economía y Finanzas. El artículo 1º expresa: «La constitución de las sociedades anónimas en las que directa o indirectamente tenga participación social un ente estatal industrial o comercial deberá ser autorizada por el Poder Ejecutivo e informadas a la Asamblea General dentro de los treinta días de su constitución». Acá cambia; de hecho, hoy, simplemente hay una resolución de las empresas madres o abuelas de las empresas públicas de las sociedades anónimas que son de propiedad estatal, que son las que autorizan. A veces, ni siquiera llega a la empresa abuela, sino que simplemente resuelve la madre –son términos ficticios, pero todo el mundo entiende a qué nos estamos refiriendo–; nunca llega formalmente al Poder Ejecutivo y, obviamente, nunca está enterado el Parlamento. No vamos a dar cuenta o, por lo menos, no vamos a generar el camino burocrático de pedir autorización del Parlamento.

Sin embargo, entendimos –y por eso la pregunta, porque tiene que ver directamente con el Ministerio de Economía y Finanzas– que una autorización del Poder Ejecutivo no burocratiza mucho el trámite de la creación, ya que la idea de esto no es volcarle todo el peso burocrático del Derecho Público, que muchas veces le impediría competir. Claro, no a costa de controles y me parece que ese es el equilibrio que tenemos que buscar. La posibilidad de que el Poder Ejecutivo sea el que autorice y no la empresa madre o abuela de estas sociedades anónimas, daría al gobierno de turno y a todos, más garantías.

Lo cierto es que, en general, hubo coincidencias con esto –en particular, como podrán haber leído en la versión taquigráfica, el director de la OPP también coincidía–, pero se planteó la interrogante de que esto podía llegar a ser una etapa, un procedimiento o un trámite más. Me gustaría conocer la opinión de quienes nos visitan, en el sentido de si esto agrega burocracia o da una oportunidad de mayor control, en el caso de que se pueda hacer relativamente rápido. Estas son las consultas en relación al artículo 1º porque, además, seguramente el primer ministerio que firme un decreto presidencial será el de Economía y Finanzas.

SEÑOR HEBER.- Apoyado.

SEÑOR MICHELINI.- Apoyado.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- La verdad es que nos es muy difícil oponernos cuando hay apoyo unánime.

Como bien decía el director de OPP –el señor presidente lo recordaba ahora–, debería darse una suerte de equilibrio entre dos aspectos. El agregado de un paso y lo que eso burocratiza el proceso, versus las ganancias de control que esto permite. Podríamos decir que si se es eficiente para que esa burocratización no genere un perjuicio, la idea de generar el control es compartible.

SEÑOR PRESIDENTE.- Voy a hacer otra pregunta que también involucra al Ministerio de Economía y Finanzas, más allá de algunos temas aspiracionales, programáticos y de buenas prácticas, sobre los que ya hablamos. La idea es poner por ley un piso –aunque esto es discutible– y el artículo 2º tiene

que ver con el objeto. No voy a nombrar a ninguno, pero tenemos muchísimos casos en los que primero empiezan los negocios y después se adecúa el objeto y muchas veces el objeto de las sociedades anónimas que son propiedad de una empresa estatal, termina siendo más amplio que el de la propia empresa. Esto intenta dar un marco limitante, por supuesto y, que en el caso que se decida, tengan todas las revisiones y autorizaciones correspondientes. Nos gustaría conocer su opinión sobre esto. Ahí está el principio de especialidad a que hacían referencia pero, en los hechos, la lógica funciona por otro lado. Por lo tanto, la idea es generar un marco hacia el futuro para que, por lo menos, haya algún mecanismo de control.

En cuanto al artículo 10, ustedes hacían referencia al capital accionario y lo ponían en términos taxativos porque ahí se utiliza la palabra «deberán», pero ustedes consideran que podría ser un artículo casi aspiracional, puesto que algunos entes lo logran y otros no. Por nuestra parte, también dudamos en relación a que diga «deberán promover» pero nosotros pusimos la siguiente frase, que está entre comas: «siempre que las condiciones lo permitan». Entonces, obviamente, ese es el objetivo, siempre que las condiciones lo permitan y en términos minoritarios. La idea es poner un objetivo legal, fijando un norte hacia el que pudieran ir las sociedades anónimas de propiedad estatal.

Todos sabemos que para poder actuar en el mercado de valores necesitamos una serie de requisitos o condicionantes que, a mi juicio, son absolutamente favorables en cuanto a la gestión, el control social, y la gestión financiera y administrativa de las sociedades anónimas.

Ustedes hablaban del control del Poder Ejecutivo y decían que más que del Poder Ejecutivo sería del Tribunal de Cuentas. Se dio una pequeña discusión con la OPP sobre cómo intervenía hoy el Tribunal de Cuentas, pero creo que no son contrapuestas; el Poder Ejecutivo no puede estar ajeno al tema, más allá de lo que haga el Tribunal de Cuentas. Habrá que ver qué tipo de controles hace, si es simplemente el ingreso, el archivo, el tomar conocimiento o el aval.

Volviendo al artículo 1º, el Poder Ejecutivo no puede estar ajeno al tema, creo que son complementarios y no contrapuestos y si hay voluntad no se debería generar demasiada burocracia.

Por último, quisiera formular una pregunta vinculada al artículo 11 que según los economistas y los contadores con los que hemos hablado, hay dos bibliotecas. También hay casuísticas al respecto y las podemos mencionar.

Para mí es muy importante el artículo 267 de la Ley n.º 18834 de 2011 con la redacción dada por el artículo 738 de la Ley n.º 19355 de 2015, donde establece que las operaciones financieras de los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado, excluido el financiamiento de proveedores –obviamente–, que impliquen un endeudamiento superior al equivalente en moneda nacional a 85.000.000 UI (aproximadamente USD 10:000.000), deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo e informadas a la Asamblea General dentro de los treinta días de aprobado. Asimismo, la mencionada autorización se requerirá para una eventual renovación de la operación financiera. Ese es el agregado, el concepto de renovación que incluimos en este artículo que hoy está vigente. Esto tiene una explicación que se dio el año pasado a raíz del proceso de la investigadora, pero también por otras circunstancias con otros entes autónomos. Algunas sociedades anónimas de propiedad de los entes autónomos tenían una interpretación jurídica diferente a la jurídica del ente madre. Es más, tuvimos la posibilidad de contraponerlas, no con respecto a la autorización del préstamo y del financiamiento, sino a la autorización para la renovación. Una interpretación tenía la jurídica del ente madre y otra los asesores o abogados de la sociedad anónima dependiente del ente, hija o nieta de ese ente. Si bien la renovación es discutible, hay una cantidad de requisitos que se asimilan más a una operación nueva y no simplemente a un trámite de renovación. Estamos hablando de cifras que están por arriba de los USD 10:000.000. También tenemos la opinión de algunos departamentos jurídicos de los entes autónomos madres que entienden que para ellos es muy importante tener que elevar no solo los préstamos de las sociedades anónimas, para la autorización, sino también las renovaciones para tener un mayor nivel de control, por eso incluimos el tema de que la autorización para la renovación se realice previamente por parte del Poder Ejecutivo. En esto sí tiene mucho que ver el Ministerio de Economía y Finanzas, por eso queríamos conocer su opinión.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Con respecto a los controles sobre los préstamos que toman las empresas públicas y sus subsidiarias, debo decir que se ha avanzado mucho. Producto de eso es la normativa que mencionó el señor presidente con el cambio realizado en la última ley de presupuesto.

Entendemos que en el caso de las renovaciones, el tema es un poco más discutible. Podríamos hablar de dos casos de renovaciones: aquellos en los que la renovación se da exactamente en los mismos términos y los otros en los que se da en términos distintos. Es decir, si la renovación se da en las mismas condiciones de tasa, de garantías, etcétera, podríamos decir que no hay cambios sustantivos, pero si estamos frente a una renovación que implica, por ejemplo, un aumento de tasas o garantías adicionales, eso cambia la realidad. Entonces, tendríamos que pensar que si las condiciones de renovación son las mismas o mejores, no debería requerir autorización y si las condiciones empeoran –por decirlo de alguna forma– o se endurecen, podría requerirla. Como comentario adicional, cabe decir que no se ha realizado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Coincidimos absolutamente con el señor subsecretario y eso es parte de la discusión que se da con ese sentido de la renovación, en qué condiciones se da, cómo se toma, si es una nueva operación o no.

El señor subsecretario conoce la casuística tanto como yo. Muchas veces, lo que más me preocupa –más allá de la casuística– es que la interpretación jurídica y la aplicación de este artículo difiere entre la empresa madre y la sociedad anónima de la que depende dicha empresa, que, a su vez, tiene sus propios contratados, estudio de abogados, asesoramiento externo o abogado propio que la asesoran –con informes que he visto– diciéndole que no es necesario, pero la parte jurídica del ente le dice que sí lo es. Con esto, entonces, se intenta laudar la controversia.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Está claro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Obviamente, quizá habría que darle una mejor redacción.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- En el sentido que nosotros planteábamos, por ejemplo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Exactamente.

Si nadie desea hacer consultas, agradecemos a los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas su comparecencia ante esta comisión porque nos han dado un insumo más para seguir trabajando en estos proyectos de ley. Seguramente, una vez que avancemos con la redacción y las sugerencias que hace el Ministerio de Economía y Finanzas, posiblemente –tal como quedamos con los representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto– los estaríamos invitando en las instancias finales de la discusión de este proyecto de ley.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la sesión.

(Son las 10:43).